

Kommunal-Info 2/2017

1. März 2017

Inhalt

	Seite
Kommunen unter Aufsicht – Zur Kommunalaufsicht	1-5
Integration – eine kommunale Begriffsgeschichte	5-8

Kommunen unter Aufsicht

Die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet nicht, dass Städte, Gemeinden und Landkreise diese Selbstverwaltung in völlig abgeschiedener Unabhängigkeit ausüben, sondern nur im Rahmen der staatlich vorgegebenen Gesetze. Die Kommunen besitzen als juristische Personen des öffentlichen Rechts zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind insofern von der „Staatsverwaltung“ zu unterscheiden, stehen aber deshalb weder jenseits des Staates noch außerhalb der staatlichen Rechtsordnung. Kommunen sind eben nicht Staat im Staate.

Um das Handeln der Kommunalverwaltungen auf die Gesetzmäßigkeit hin zu überwachen, hat der Freistaat Sachsen nach Artikel 89 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung die Aufsicht über die Kommunen zu führen. Die Kommunalaufsicht ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat der Selbstverwaltung.¹ Wesen und Inhalt der staatlichen Aufsicht über die Kommunen werden in § 111 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) bestimmt.

Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

Die Aufsicht des Freistaates wird je nach kommunaler Aufgabenart² in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen, entweder als reine *Rechtsaufsicht* oder zusätzlich als *Fachaufsicht*.

- Bei den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt sich nach § 111 Abs. 1 SächsGemO die Aufsicht darauf, „die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.“
- Bei der Erfüllung von Weisungsaufgaben erstreckt sich die Aufsicht nach § 111 Abs. 2 „auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Fachaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.“

Bei den freiwilligen Aufgaben wird die Kommune in einem Bereich tätig, in dem sie eigenverantwortlich handelt, hier ist die Aufsicht grundsätzlich auf die Gesetz- und Rechtmäßigkeitskontrolle, also auf die reine Rechtsaufsicht, beschränkt. Auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung kann hier kein Einfluss genommen werden, ein Eingriff in die Ermessensentscheidung einer Kommune ist nicht zulässig. Bei Pflichtaufgaben, die ohne Weisungsge-

bundenheit erfüllt werden (Pflichtaufgaben im engeren Sinne), ist die Kommune ebenfalls allein einer Rechtsaufsicht unterworfen. Anders verhält es sich jedoch im Bereich der Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben). Hier ist die Kommune funktionell in die allgemeine Staatsverwaltung eingebunden, auch wenn sie die Aufgaben im eigenen Namen erfüllt und ihr die Maßnahmen als Rechtsträgerin zugerechnet werden. Die letzte Verantwortung für die hierbei zu erledigenden Aufgaben trägt der Staat. Die Prüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde geht deshalb über die Rechtmäßigkeitsprüfung hinaus und umfasst auch die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen. Insoweit geht die Aufsicht über eine nur rechtsaufsichtliche Überprüfung hinaus, sondern umfasst auch eine fachaufsichtliche Überprüfung.³

Die Behörden

§ 112 SächsGemO bestimmt für kreisangehörige Städte und Gemeinden das Landratsamt als *untere* Rechtsaufsichtsbehörde, für die Kreisfreien Städte jedoch die Landesdirektion Sachsen als Rechtsaufsichtsbehörde. Die Landesdirektion ist ebenfalls *obere* Rechtsaufsichtsbehörde für alle Gemeinden sowie nach § 65 der Sächsischen Landkreisordnung Rechtsaufsichtsbehörde und obere Rechtsaufsichtsbehörde für die Landkreise. *Oberste* Rechtsaufsichtsbehörde ist das Staatsministerium des Innern.

Die zuständigen Fachaufsichtsbehörden sind in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. Oberste Fachaufsichtsbehörde ist das jeweils zuständige Staatsministerium.

Für Verwaltungsverbände und Zweckverbände gelten die Bestimmungen der SächsGemO entsprechend, weitere Einzelheiten sind in §§ 74 und 75 des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit geregelt.

Mittel der Kommunalaufsicht

Damit die Kommunalaufsicht ihren verfassungsrechtlich bestimmten Auftrag erfüllen kann, sind ihr gesetzlich festgelegte Instrumente dafür an die Hand gegeben. Dabei sind die verschiedenen Aufsichtsmittel nach dem Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs entsprechend gestaffelt einzusetzen.

- Das schwächste Mittel der Aufsicht besteht für die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden nach §§ 113 SächsGemO im **Informationsrecht**, wonach sich die Behörden über einzelne Angelegenheiten der Gemeinde in geeigneter Weise informieren können.
- Weitergehender ist gemäß § 114 das **Beanstandungsrecht**, wonach die Rechtsaufsichtsbehörde Beschlüsse und Anordnungen der Gemeinde, die das Gesetz verletzen, beanstanden kann und verlangen kann, dass sie von der Gemeinde binnen einer angemessenen Frist aufgehoben oder abgeändert werden. Sie kann ferner verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen wurden, rückgängig gemacht werden oder Vollzugsmaßnahmen vorläufig unterbleiben.
- Ein noch stärkeres Mittel der Aufsicht ist das **Anordnungsrecht** nach § 115, dass zur Anwendung kommt, wenn eine Gemeinde nicht die ihr obliegenden Pflichten erfüllt. Hier kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt.
- Die **Ersatzvornahme** nach § 116 bedeutet einen Eingriff der Rechtsaufsichtsbehörde in die kommunale Entscheidungshoheit. Sie wird in dem Fall vorgenommen, wenn die Gemeinde einer Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht innerhalb der bestimmten Frist nachkommt. Hierbei kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder einen Dritten mit der Durchführung beauftragen.
- Die **Bestellung eines Beauftragten** nach § 117, der anstelle der Gemeinde handelt und alle oder einzelne Aufgaben auf deren Kosten wahrnimmt, kann dann erfolgen, wenn die Verwaltung der Gemeinde in erheblichem Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmä-

gen Verwaltung entspricht und die Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde nicht ausreichen, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinde zu sichern.

- Die **vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters** kann nach § 118 durch die Rechtsaufsichtsbehörde erklärt werden, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, um den Bürgermeister seines Amtes entheben, wird er den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht und treten dadurch so erhebliche Missstände in der Verwaltung der Gemeinde ein, dass eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar wäre.
- Den *Fachaufsichtsbehörden* steht neben dem Informationsrecht nach § 113 ein **Weisungsrecht** nach § 123 zu. Dieses Weisungsrecht ist eine Art Ersatz das den Fachaufsichtsbehörden fehlende Beanstandungs- und Anordnungsrecht, geht aber in seiner Reichweite über diese Instrumente hinaus, weil einer Weisung der Fachaufsicht neben rechtlichen auch Zweckmäßigkeitserwägungen zugrunde liegen dürfen. Folgt eine Gebietskörperschaft der Weisung nicht, so hat sich die Fachaufsichtsbehörde betreffs der Ausübung weiterer repressiver Maßnahmen zu deren Durchsetzung an die Rechtsaufsichtsbehörde zu wenden.⁴
- In einigen Bundesländern (nicht in Sachsen) besteht als schwerste Eingriffsmöglichkeit die **Auflösung der kommunalen Vertretungskörperschaft**, die in der Praxis jedoch kaum eine Rolle spielt. Für die Auflösung kämen nur zwei Gründe in Betracht: zum einen, wenn die Vertretungskörperschaft andauernd beschlussunfähig wäre oder zum anderen, wenn die Vertretungskörperschaft sich kontinuierlich weigerte, Anordnungen der Aufsichtsbehörden zu folgen oder rechtskräftigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nicht nachkäme.⁵

Funktionen der Kommunalaufsicht

Neben der Rechtsbewahrungs- und Ordnungsfunktion hat die Kommunalaufsicht darüber hinaus auch eine Schutz- und Förderungsfunktion und eine Beratungsfunktion gegenüber den Kommunen wahrzunehmen.⁶

- Die *Rechtsbewahrungs- und Ordnungsfunktion* der Kommunalaufsicht wurde lange Zeit überbetont. Es hieß da verkürzt, „Gemeinden und Landkreise sind Teile des Staates“, sie sind eingebettet in dessen Rechtsordnung und erfüllen ihre Aufgaben „im Rahmen der Gesetze“ bzw. „nach Weisung“. Deshalb sei die Tätigkeit der Kommunen zu überwachen. Jedoch hat das BVerfG schon frühzeitig herausgestellt, dass die „repressive Aufsicht“ jedoch nur in Extremfällen anzuwenden sei: „Zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und damit der Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn soll deshalb nur in extremen Fällen mit den Mitteln der Beanstandung, Ersatzvornahme usw. eingegriffen werden.“⁷ Bei der Kommunalaufsicht soll der Staat nicht als Vormund über „unmündige“ Gemeinden oder Landkreise tätig werden, sondern nur zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit des Handelns, zur Wahrung der Interessen des Staatsganzen gegenüber Sonderinteressen einzelner Kommunen und zur Gewährleistung der Gesamtordnung.⁸

Wenn nach BVerfG die „*repressive Aufsicht*“ (Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme usw.) nur im Extremfall praktiziert werden soll, dann gilt für den Normalfall die Ausübung einer „*präventiven Aufsicht*“ (Information, Anzeigepflicht, Vorlage- und Genehmigungspflicht nach § 119 SächsGemO, Beratung).

- Die *Schutz- und Förderungsfunktion* der Kommunalaufsicht besteht nach Auffassung des BVerfG darin, die Gemeinden in ihren Rechten zu schützen und die Aufsicht so zu handhaben, „dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.“ Das sei keine Vormundschaft über die Gemeinden, sondern „dirigierendes Prinzip“.⁹ In diesem Sinne enthält § 111 Abs. 3 SächsGemO die Bestimmung: „Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden.“

Zur Schutzfunktion gehöre auch die „Abwehr von Gefahren durch Zugriffe staatlicher Stellen, aber auch von privater Seite, schließlich aber auch der Schutz vor Begehrlichkeiten anderer Gemeinden und auch vor den Folgen eigener Fehlentscheidungen.“¹⁰

- Nach BVerfG gehört insbesondere die *Beratungsfunktion* zu den „wichtigsten Formen „präventiver Kommunalaufsicht“, „die Beratung der Gemeinde im Vorfeld kommunaler Entscheidungen. Die Zielsetzung der Beratungstätigkeit kann dabei unterschiedlich sein; es mag sich im Einzelfall um koordinierende, schlichtende, schützende, vergleichende, rechtsauslegende oder fachlich belehrende Beratung handeln...Sie schließt einen regen Informationsaustausch zwischen Gemeinde und Landkreis ein.“¹¹

Die Beratung soll hierbei eine insgesamt fördernde Wirkung entfalten, sie soll rechtmäßiges und zweckmäßiges Handeln ebenso fördern, wie eine effektive, kommunaler Selbstverwaltung entsprechende Verwaltungsführung. Der Sinn der präventiv ansetzenden Beratung bestehe eben darin, zwar nicht die Kontrolle, aber doch Beanstandung und Anordnung möglichst zu erübrigen.

Die Beratung durch die Kommunalaufsicht muss jedoch auch den Charakter einer Beratung behalten und nicht die Selbstentscheidung durch die Kommune ersetzen und so zu einer „Einmischungsaufsicht“ mutieren. Da es sich um eine Beratung handelt, braucht die Kommune aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit den Einschätzungen und Empfehlungen der Aufsicht ggf. auch nicht zu folgen.

Wenn sie die Kommunalaufsicht um eine Beratung ersuchen, haben die Kommunen einen Anspruch darauf, unabhängig davon, ob dies im Gesetz selbst geregelt ist. Lange Zeit hatte die Beratung vor allem den Zweck, kleineren Gemeinden zu helfen, die nicht immer die erforderliche Sachkunde, vor allem aber nicht die nötigen Fachkräfte besaßen, um allen in der Verwaltung auftretenden Fragen in ihrer Vielfalt und Schwierigkeit selbst gewachsen zu sein. Neue Herausforderung für die Beratung der Kommunen erwachsen aus der zunehmenden Europäisierung kommunaler Angelegenheiten. Nicht nur kleineren Gemeinden ist es mitunter nicht möglich, das Europarecht mit seinen kommunalen Auswirkungen im Einzelnen auf seine Bedeutung zu verfolgen und rechtlich einzuordnen.

Kein Anspruch auf Einschreiten

Das Wesen der Kommunalaufsicht bestimmt sich aus dem Verhältnis des Staates zur Kommune. Es geht dabei ausschließlich um die Einhaltung der in den jeweiligen Gesetzen angelegten rechtlichen Schranken des kommunalen Handelns. Im Kern ist die Kommunalaufsicht dem Allgemeinwohl verpflichtet und soll im öffentlichen Interesse tätig werden und nicht dem einzelnen Bürger zu seinem Recht zu verhelfen.

Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde geschieht deshalb grundsätzlich im öffentlichen Interesse. Weder der einzelne Bürger oder Einwohner noch gemeindlichen Organe oder die Gebietskörperschaft selbst haben daher einen Rechtsanspruch auf Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde. Allenfalls kann durch Hinweise eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde angeregt werden.

Da Organe oder Organteile der Gemeinde kein aufsichtsbehördliches Einschreiten erzwingen können, bleibt ihnen dann ggf. der Rechtsweg des Kommunalverfassungsverfahrens.

„Will der Bürger oder Einwohner Ansprüche gegen die Gemeinde geltend machen, hat er diese daher in Zivilprozessen bzw. Verwaltungsgerichtsverfahren durchzusetzen. Der Aufsichtsbehörde ist es jedoch unbenommen, kraft eigenen Entschlusses parallel zu diesen Bemühungen im öffentlichen Interesse tätig zu werden. Gehen bei der Aufsichtsbehörde Hinweise Dritter über ein Fehlverhalten der Gemeinde ein, kann sich eine Prüfungspflicht für die Aufsichtsbehörde ergeben.“¹²

Werden erkennbar öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt, ist ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde aus dem Allgemeininteresse heraus geboten, denn es geht um das öffentliche

Interesse des Staates an der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. In diesem Fall gibt es keine Subsidiarität der Kommunalaufsicht gegenüber den Klagemöglichkeiten eines Dritten.¹³

Im Übrigen gilt für die Kommunalaufsicht das Opportunitätsprinzip. Die Aufsichtsbehörde entscheidet in Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums, ob sie einschreiten möchte und von einem möglichen Aufsichtsmittel Gebrauch machen will.¹⁴

AG

¹ BVerfGE 78, 331, v. 21.06.1988.

² Siehe hierzu den Beitrag „Freiwillige, Pflicht- und Weisungsaufgaben“ in *Kommunal-Info* Nr. 4/2015.

³ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 111, Randnummer (Rn) 8.*

⁴ Vgl. *Binus/Sponer/Koolmann: Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 406, 431.*

⁵ Vgl. *Vogelsang/Lübking/Ulbrich: Kommunale Selbstverwaltung, 3. überarb. Aufl., E. Schmidt Verlag 2005, S. 211.*

⁶ Vgl. *Binus/Sponer/Koolmann: Sächsische Gemeindeordnung..., S. 404* sowie *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, Springer-Verlag 2007, S. 221ff.*

⁷ BVerfGE 6, 104, v. 23.01.1957.

⁸ Vgl. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, S. 222.*

⁹ BVerfGE 78, 331, v. 21.06.1988.

¹⁰ *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, S. 224.*

¹¹ BVerfGE 58, 177, v. 06.10.1981.

¹² *Binus/Sponer/Koolmann: Sächsische Gemeindeordnung..., S. 405.*

¹³ Vgl. *Vogelsang/Lübking/Ulbrich: Kommunale Selbstverwaltung..., S. 179.*

¹⁴ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar..., G § 111, Rn 16.*

Integration eine kommunale Begriffsgeschichte

VON KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

In der BRD liegt die faktische Anerkennung der Realität Einwanderung von staatlicher Seite vergleichsweise nur wenige Jahre zurück. Beginnend mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (2000) über das Zuwanderungsgesetz (2005) und den Nationalen Integrationsplan (NIP, 2007) bis zum Nationalen Aktionsplan Integration (NAP, 2011) und darüber hinaus wurde und wird dieser Prozess von einer fortwährenden Debatte um den Begriff der Integration begleitet. Selbige nimmt, erinnert seien an die Schlagworte „Leitkultur“ und „christlich-jüdisches Abendland“, zuweilen sehr erbitterte und polemische Züge an. Diese scharf geführten, öffentlichen Auseinandersetzungen verweisen auf und verschleiern gleichermaßen ein und denselben Umstand: dass nicht hinreichend definiert und somit sehr undeutlich ist, was Integration denn eigentlich meint.

Ihren Ursprung nahm die Begriffsverwirrung in der Praxis kommunaler Integrationspolitik in den 1970er Jahren. Bis dahin galt jedwede Form von „Integration“ in der BRD als überflüssig, ging man doch davon aus, dass der Aufenthalt der seit 1955 angeworbenen GastarbeiterInnen zeitlich begrenzt sei.¹ Auf den „Anwerbestopp“ von 1973, dem Verbleib von rund drei Mio. GastarbeiterInnen und der Gewissheit, diese würden sich dauerhaft niederlassen, folgte allerdings keine einheitliche Linie seitens der Regierung.² Die BRD - das Einwanderungsland,

das keines sein wollte, - kommunalisierte in der Folge die Aufgaben, die aus der tatsächlichen Migration erwachsen. Die Kommunen reagierten ihrerseits mit sehr unterschiedlich ausgeformten Handlungen und Maßnahmen, die wiederum den örtlichen Gegebenheiten und Ressourcen der Kommune geschuldet waren. Dies war direkt der „mangelnden Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmensetzung seitens des Bundes“ geschuldet und beförderte die Herausbildung verschiedenster kommunaler Integrationspolitiken.³ Diese entwickelten sich auf ihren unterschiedlichen Pfaden in den vergangenen Jahrzehnten langsam, aber stetig fort. So verabschiedete man sich auf kommunaler Ebene vereinzelt bereits in den 1980er Jahren vom Defizitansatz einer „Ausländerpolitik“, während sich auf der Bundesebene gleichzeitig ein allgemeiner Politikwechsel hin zur Abwehr von Einwanderung vollzog.⁴ Die 1990er bereiteten den Weg zur Modernisierung kommunaler Integrationspolitiken. Zaghafte Ansätze zur kommunalen interkulturellen Öffnung standen neben einem öffentlichen Diskurs, der von Abschottung und rassistischen Stereotypen geprägt war. Gleichzeitig erzwang dies aber eine neue Debatte über Migration, die schließlich die weitgehende politische Akzeptanz der Realität Einwanderung vorbereitete.

So gewann mit Beginn der 2000er Jahre das Thema kommunale Integrationspolitik erheblich an Bedeutung, „inzwischen liegt ein erfahrungsgesättigter Wissensbestand über die Voraussetzungen und Prozessgestaltung lokalen Integrationsmanagements“⁵ vor. Mit Beginn der 2010er Jahre stehen Prozesse der kritischen Bilanzierung, der Systematisierung und Vereinheitlichung der Integrationsanstrengungen auf kommunaler Ebene im Vordergrund.⁶

Die Historie von „Pfadern der Integrationspolitiken“ begünstigte nun aber die Auffächerung der inhaltlichen Bedeutung von Integration, vor Ort zwischen den einzelnen Kommunen als auch in der Sozialforschung.

Bis heute stecken die Arbeiten des Migrationssoziologen Hartmut Esser den Rahmen ab, in dem ablehnende als auch zustimmende Konzepte und Vorstellungen von Integration entwickelt werden.⁷ Zentral ist für Esser das Verständnis von „Assimilation als einen einseitigen Vorgang, der sich als Anpassung der Migrant(inn)en an die Aufnahmegesellschaft vollzieht.“⁸ Integration wird hier mit Anpassung gleichgesetzt, die gesamtgesellschaftliche Aufgabe von Migration als einseitige Bringschuld den EinwanderInnen und deren Nachkommen aufgebürdet.

Demgegenüber formulierte der Zuwanderungsrat, welcher 2008 im Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) aufging, bereits 2004 folgende Definition: „Integration ist die messbare Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie z.B. frühkindliche Erziehung, schulische Bildung, berufliche Ausbildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Teilhabe an den rechtlichen und sozialen Sicherungs- und Schutzsystemen, bis hin zur (statusabhängigen) politischen Teilhabe.“⁹ Dergestalt ausformuliert rückt die Gesamtheit der Bevölkerung in den Blick und fokussiert auf die empirischen Erfolgsbedingungen kommunaler Integrationspolitik: Abkehr vom Defizitansatz, systematische und strategische Herangehensweise, integraler Bestandteil von Politik als Querschnittsaufgabe, Begegnung auf Augenhöhe und die Formulierung realistischer und messbarer Integrationserfolge.¹⁰

Kurzum: eine geteilte, allgemein anerkannte Definition von Integration findet sich in der Forschung nicht. Um den akademischen Diskurs abzuschließen, kann man festhalten, dass sich der Integrationsbegriff, wie er gemeinhin in Öffentlichkeit und Politik gebraucht wird, von dieser trotz allem differenziert geführten Debatte vollständig abgelöst hat. Vielmehr kann Integration in dessen Unbestimmtheit so gut wie alles meinen: von stark ausgrenzenden Vorstellungen einer einheitlichen und unverrückbaren „Kulturation“ bis hin zu Ansätzen, die nach den tatsächlichen Teilhabechancen von EinwanderInnen fragen. Im überwiegenden Maße finden sich aber die Kriterien von einseitiger und totaler Anpassung sowie Assimilation in der öffentlichen und politischen Debatte wieder - dergestalt werden die strukturellen Ursachen

und Folgen von „Nicht-Integration“ ausgeblendet, soziale Konflikte auf eine vermeintlich kulturell bedingte „Integrationsunfähigkeit“ verkürzt.¹¹

Was folgert sich hieraus für die Kommunalpolitik? EinwanderInnen und deren Nachkommen sind, je nach Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit, EinwohnerInnen und/oder BürgerInnen einer Kommune und gehören zur (lokalen) Gesellschaft dazu. Migration und ihre Geschichte lässt sich nicht umkehren. Das Leitbild aber, wie diesen Menschen nun begegnet werden soll, muss stets konkret benannt werden, da die bloße Nennung von „Integration“ wenig erklärend ist. Hierüber sind, mit Blick auf die zuvor angeführten Erfolgsbedingungen, auch weiterführende Überlegungen anzustellen, wie die kommunale Gesellschaft in der Zukunft aussehen soll. Integration zu fordern und Integration zu ermöglichen sind zwei sehr verschiedene Prämissen und sagen ihrerseits viel über die zugrundeliegenden Vorstellungen von Gesellschaft aus. Wird sich aber auf kommunaler Ebene dafür ausgesprochen, im Rahmen der Möglichkeiten die strukturellen Voraussetzungen für tatsächliche Teilhabe zu schaffen, also ein „pragmatisch-pluralistischer“¹² Integrationsbegriff und gewissermaßen eine gesellschaftliche „Bringschuld“ zugrundegelegt, rückt dies bereits nahe an die Idealvorstellung von Inklusion heran.¹³

Inklusion selbst ist erst seit relativer kurzer Zeit Debattengegenstand im Feld von Migration. Eine Gegenüberstellung zum Begriff der Integration ist allerdings dadurch schwierig, weil auch Inklusion je nach Verwendung und Kontext unterschiedliche Bedeutungen hat. So gesehen besteht zwischen beiden Konzepten auch keine unbedingte Frontstellung. Interessanter ist vielmehr, deren inhaltliche Überschneidungen herauszuarbeiten und für die kommunale Praxis nutzbar zu machen.

In den folgenden Artikeln der nächsten Ausgaben soll auf diese einleitenden Überlegungen aufgebaut werden, um konkrete kommunale Handlungsmöglichkeiten anzubieten, die das gute Leben aller EinwohnerInnen einer Kommune gleichermaßen als Ausgangsbedingung und Ziel haben.

¹ Was hier für die BRD gilt, galt in ähnlicher Form für die DDR. Zuwanderung erfolgte bis zur Wiedervereinigung überwiegend in Form zeitlich begrenzter Arbeitsmigration, welche zentral gesteuert und somit der kommunalen Ebene bis zum Ende der DDR entzogen war. „Eine längerfristige Migrationsgeschichte mit dem Ziel einer Integration der Zuwanderer hat es in der DDR in diesem Sinne nie gegeben.“

Siehe hierzu: Weiss, Karin: *Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern*, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*, Wiesbaden 2009, S. 133ff.

² Dies, obwohl mit dem „Kühn-Memorandum“ von 1978 eine wegweisende Schrift veröffentlicht wurde, die schon zu jener Zeit Einwanderung faktisch anerkannte und entsprechende Maßnahmen vorschlug.

³ Vgl. Gesemann, Frank/Roth, Roland: *Kommunale Integrationspolitik in Deutschland*, in: Gesemann/Roth: 2009, S. 13.

⁴ Vgl. Filsinger, Dieter: *Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik*, in: ebenda, S. 284.

⁵ Ebenda, S. 288.

⁶ Vgl. Aumüller, Jutta: *Handlungsmöglichkeiten kommunaler Integrationspolitik*, vom 01.11.2012. Hierzu sei noch angemerkt, dass die Erwartungen an eine „Systematisierung und Vereinheitlichung“ nicht zu hoch anzusetzen sind. Was für die eine Kommune hervorragend funktioniert, kann aus Gründen der lokalen Gegebenheiten für die andere schon gar nicht möglich sein.

⁷ Vgl. Aumüller, Jutta: *Assimilation*, Bielefeld 2009, S. 105.

⁸ Gestring, Norbert: *Was ist Integration?*, in: Gans, Paul (Hrsg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*, Hannover 2014, S. 82.

⁹ Bade, Klaus-Jürgen: *Migration und Integration in der Einwanderungsgesellschaft*, Vortrag in Berlin vom 14.06.2012.

¹⁰ Gesemann, Frank/Roth, Roland: *Kommunale Integrationspolitik in Deutschland*, in: Gesemann/Roth: 2009, S. 24/25.

¹¹ Vgl. Foroutan, Naika: *Die Einheit der Verschiedenen*, IMIS-Kurzdossier 28, April 2015, S. 3.

¹² Filsinger, Dieter: *Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik*, in: Gesemann/Roth: 2009, S. 290.

¹³ Vgl. Georgi, Viola: *Integration, Diversität, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten mit der deutschen Migrationsgesellschaft*, *Zeitschrift für Erwachsenenbildung* 2 (2015), S. 26.

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.

01127 Dresden

Großenhainer Straße 99

Tel.: 0351-4827944 oder 4827945

Fax: 0351-7952453

info@kommunalforum-sachsen.de

www.kommunalforum-sachsen.de

Redaktion: A. Grunke

V.i.S.d.P.: P. Pritscha